

Rechtsvereinfachung bleibt ein Dauerprojekt

14 Vorschläge für das SGB II

Der Deutsche Landkreistag gestaltet den Diskussionsprozess zur Vereinfachung des passiven Leistungsrechts und des Verfahrensrechts im SGB II seit Jahren aktiv mit und hat vielfach eigene Überlegungen und Formulierungsvorschläge eingebracht, so etwa im DLT-Positionspapier zur Rechtsvereinfachung aus dem Jahr 2013. Insbesondere die im Jahr 2014 gemeinsam von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden erarbeiteten Vorschläge waren ein Schritt in die richtige Richtung.

Der in der Erarbeitung befindliche Entwurf für ein 11. SGB II-Änderungsgesetz sollte in diesem Sinne zu mehr Bürgerfreundlichkeit, zur Vermeidung unnötiger Bürokratie und zum nachhaltigen Einsatz knapper werdender Ressourcen beitragen.

Der Deutsche Landkreistag unterbreitet daher die folgenden 14 Vorschläge für Rechtsvereinfachung im SGB II:

1. Bagatellgrenze für Rückforderungen, §§ 45 ff. SGB X, § 41a SGB II

Eine erhebliche Rechtsvereinfachung würde mit der Einführung einer generellen Bagatellgrenze für Rückforderungen einhergehen. Bislang führen auch Cent-Beträge zu Aufhebungs- und Erstattungsbescheiden der Jobcenter.

Aktuell gilt nach den Bestimmungen der Bundeshaushaltsordnung eine Bagatellgrenze von 7 €. Zugleich muss aber für Beträge unter 7 € ein Aufhebungs- und Erstattungsbescheid gefertigt werden, auch wenn der offene Betrag nicht beigetrieben wird. Der Zeitaufwand von der Feststellung der Überzahlung bis zur Beendigung der Einziehungsverfahrens bei mittlerer Komplexität des Falles einschl. Anhörung der Leistungsberechtigten umfasst bis zu 1,5 Stunden. Kosten und Nutzen stehen damit in keinem angemessenen Verhältnis.

Von zentraler Bedeutung ist, durch Einziehung einer Bagatellgrenze auf die Erstellung von Aufhebungs- und Erstattungsbescheiden zu verzichten. Gleiches gilt für Aufrechnungsbescheide, Anhörungen der Leistungsberechtigten und die Abgabe an das Inkasso (bei Korrektur für die Zukunft). Die Bagatellgrenze muss daher kraft Gesetzes im Rahmen der §§ 45ff. SGB X greifen und die vorgenannten Arbeitsschritte entfallen lassen, um eine deutliche Vereinfachung zu erreichen.

Darüber hinaus darf die Anwendung der Bagatellgrenze nicht mit neuen umfangreichen Prüfschritten belastet werden. Insbesondere sollte außer Acht bleiben, ob die Rückforderung auf schuldhaftem Handeln der Leistungsberechtigten beruht. Anderenfalls droht eine komplexe Prüfung, die mit dem Ziel der Arbeitserleichterung nicht zu vereinbaren wäre.

Damit eine Entlastungswirkung ebenso bei vorläufigen Entscheidungen eintritt, sollte auch bei nachträglichen Einkommensänderungen die Bagatellgrenze gelten. Um diese auch auf eine endgültige Festsetzung anwenden zu können, muss § 41a Abs. 6 S. 3 SGB II angepasst werden, dass Überzahlungen bis zum festgelegten Bagatellbetrag nach der Anrechnung nicht zu erstatten sind.

Die Bagatellgrenze für Rückforderungen sollte in einer sachangemessenen Größenordnung angesiedelt sein, wobei die konkret gesetzlich festzulegende Höhe entscheidend vom Betrachtungszeitraum abhängt. Die Jobcenter sehen dem Grunde nach zwar Missbrauchspotenziale, ordnen dies aber dem prioritären Entlastungseffekt für die Verwaltung bis zu einem bestimmten Punkt unter. Es wird nicht möglich sein, eine maximal entlastende Bagatellregelung zu finden bei gleichzeitig in maximaler Art und Weise zu vermeidender Missbrauchsmöglichkeit. Hier ist eine Abwägung durch den Gesetzgeber vorzunehmen.

Eine maximale Vereinfachung wäre die Betrachtung des jeweiligen Rückforderungssachverhalts pro Bedarfsgemeinschaft, weil dann lediglich eine gegenwärtige Beurteilung stattzufinden hätte und die Leistungssachbearbeiter nicht in der Fallhistorie nach bereits zuvor vermerkten Beträgen suchen müssten. In diesem Fall wäre der Bagatellbetrag in einer Größenordnung um die 30 € anzusiedeln.

Um auch in dieser Konstellation Missbrauchsmöglichkeiten zu minimieren, könnten Ausnahmen formuliert werden, bei deren Vorliegen die Bagatellgrenze nicht gelten soll: etwa bei rechtsmissbräuchlicher Anwendung oder wenn Tatsachen bewusst zurückgehalten werden, um das Rückforderungsrisiko zu minimieren.

2. Temporäre Bedarfsgemeinschaft, § 7 Abs. 3 Nr. 4 SGB II

Die rechtliche Konstruktion der temporären Bedarfsgemeinschaft führt in der praktischen Umsetzung zu vielen Problemen. Nach der geltenden Regelung wird ein minderjähriges Kind, das sich im Laufe eines Kalendermonats in beiden Haushalten seiner getrennt lebenden Eltern aufhält, zeitgleich beiden Bedarfsgemeinschaften zugeordnet. Die gesetzliche Regelung geht davon aus, dass das Umgangsrecht zwischen den Elternteilen in aller Regel über eine Umgangsvereinbarung einvernehmlich geregelt wird. In der Praxis treten aber häufig Fälle auf, in denen die Elternteile unterschiedliche Angaben zu den Anwesenheitstagen des Kindes machen oder die Anwesenheitstage beim anderen Elternteil bestreiten. Darüber hinaus führt die anteilige Auszahlung des monatlichen Regelbedarfs zu Ungleichgewichten, da bei kalendertäglichen Ansprüchen auch Kosten für Bekleidung, Ersatzbeschaffungen, Schulmaterialien, etc. enthalten sind, die beim umgangsberechtigten Elternteil i.d.R. nicht anfallen. Das aufwendige Verfahren der vorläufigen Bewilligung und endgültigen Festsetzung nach § 41a SGB II steht in der

überwiegenden Zahl der Fälle außer Verhältnis zu den ausgezahlten Beträgen.

Als Alternative dazu wird ein (zusätzlicher) Mehrbedarf für den umgangsberechtigten anderen Elternteil bei Auszahlung des ungeschmäleren Regelbedarfs des Kindes an den hauptbetreuenden Elternteil diskutiert. Allerdings ist dabei die adäquate Bemessung eines solchen pauschalen Mehrbedarfes schwierig, der sich wieder nach den Umgangsanteilen des anderen Elternteils richten müsste, um keine unbilligen Ergebnisse herbeizuführen. Eine Abbildung sämtlicher Konstellationen – namentlich des etwa im Verhältnis 60/40 betreuten Kindes auf der einen Seite und eines Kindes, das nur an jedem zweiten Wochenende für zwei Tage zum anderen Elternteil wechselt, auf der anderen Seite – würde ebenso die Notwendigkeit einer Ermittlung der jeweiligen Umgangsanteile nach sich ziehen.

Einfacher wird das System deshalb nur dann, wenn man dem umgangsberechtigten Elternteil einen pauschalierten Mehrbedarf auszahlt und Unschärfen sämtlicher Konstellationen mit unterschiedlichen Umgangsanteilen in Kauf nimmt. Nur im Falle des echten Wechselmodells müssten eine hälftige Aufteilung des Mehrbedarfs sowie eine ebenfalls hälftige Aufteilung des Regelbedarfes des Kindes auf die zwei Haushalte erfolgen.

3. Vermutung der Bedarfsdeckung, § 7 Abs. 3 Nr. 3c und § 9 Abs. 5 SGB II

Nach § 9 Abs. 5 SGB II wird bei Personen, die in Haushaltsgemeinschaft mit Verwandten oder Verschwägerten leben, vermutet, dass sie von den Verwandten oder Verschwägerten Leistungen erhalten, soweit dies nach deren Einkommen und Vermögen erwartet werden kann. Ebenso erfordert § 7 Abs. 3 Nr. 3c SGB II für das Vorliegen einer Einstehens- und Verantwortungsgemeinschaft den wechselseitigen Willen, füreinander einzustehen. Der Begriff der Haushaltsgemeinschaft

setzt voraus, dass Personen zusammen in einem gemeinsamen Haushalt leben und gemeinsam „aus einem Topf“ wirtschaften.

Für das gemeinsame Wirtschaften liegt die Beweislast beim Leistungsträger. Der Beweis setzt umfangreiche Ermittlungen vor Ort sowie in der Regel eine Besichtigung der Wohnung voraus. Personen geben häufig vor, in einer Wohngemeinschaft zu leben, obwohl trotz gegenteiliger Indizien davon auszugehen ist, dass eine Einstehens- und Verantwortungsgemeinschaft vorliegt. Auch bei Vorliegen von gesetzlichen Vermutungstatbeständen aus § 7 Abs. 3a SGB II, wofür der Leistungsträger die Beweislast trägt, legen die Gerichte häufig hohe Maßstäbe an.

§ 7 Abs. 3 Nr. 3c und § 9 Abs. 5 SGB II sollten deshalb entsprechend § 39 SGB XII umformuliert werden. Dort wird ein gemeinsames Wirtschaften gesetzlich vermutet, wenn Leistungsempfänger mit einer anderen Person in einer Wohnung zusammenleben. Diese Beweislastumkehr führt zu einer Vereinfachung im Leistungsrecht. Die Vermutungsregelung in § 7 Abs. 3a SGB II ist dann zu streichen.

4. Vertikale Einkommensanrechnung, § 9 Abs. 2 S. 3 SGB II

Ein besonderer Bürokratietreiber ist die Bedarfsanteilmethode bei der Einkommensanrechnung. Nach der derzeitigen Rechtslage in § 9 Abs. 2 S. 3 SGB II ist das Einkommen so zu verteilen, dass jede Person der Bedarfsgemeinschaft im Verhältnis des eigenen Bedarfs zum Gesamtbedarf der Bedarfsgemeinschaft als hilfebedürftig gilt.

Wir sprechen uns dafür aus, gemäß dem Individualprinzip die vertikale Einkommensanrechnung anzuwenden. Dadurch würde Erwerbseinkommen zunächst beim Erwerbstätigen selbst angerechnet und nur Einkommen, das nicht zu seiner eigenen Existenzsicherung benötigt wird, auf die Bedarfe

der anderen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft. Durch diese Methode würde sich der Aufwand bei Rückforderungen verringern, da sich die Anzahl der notwendigen Individualisierungen bei Erstattungsforderungen reduzieren würde. Dies würde die Verfahren deutlich vereinfachen und die Bescheide für die Leistungsberechtigten außerdem verständlicher machen.

Die Folgewirkung, wonach der aus der Bedarfsgemeinschaft herausfallende Erwerbstätige keine Eingliederungsleistungen nach dem SGB II erhalten würde (etwa im Hinblick auf die Aufnahme einer besser bezahlten oder die Beibehaltung der Erwerbstätigkeit), kann durch eine gesetzliche Fiktion vermieden werden. Es könnte eine fiktive Hilfebedürftigkeit der erwerbsfähigen Person gesetzlich vorgesehen werden, wenn diese zwar den eigenen Bedarf, nicht aber den der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft decken kann. Dadurch könnte die erwerbsfähige Person weiterhin Eingliederungsleistungen erhalten.

5. Anrechnung von Einkommen im Folgemonat, § 11 Abs. 2, 3 SGB II

Zu berücksichtigendes Einkommen wird im SGB II unterschiedlich behandelt, je nachdem, ob es sich um laufende oder einmalige Einnahmen handelt: Während regelmäßiges Erwerbseinkommen im Monat des Zuflusses angerechnet wird, erfolgt die Berücksichtigung von einmaligen Einnahmen erst im Monat nach dem Zufluss.

Die Unterscheidung zwischen laufenden und einmaligen Einnahmen verursacht einen großen Verwaltungsaufwand und ist fehleranfällig. So müssen etwa Erwerbseinkommen aus abhängiger Beschäftigung, die am Monatsende gezahlt und faktisch für den Lebensunterhalt des Folgemonats eingesetzt werden, im Monat der Auszahlung berücksichtigt werden, womit bereits erlassene Bescheide rückwirkend geändert werden müssen.

Deshalb sollten sowohl laufende als auch einmalige Einnahmen bei der Leistungsberechnung ohne Differenzierung allein im Folgemonat berücksichtigt werden. Damit verbunden ist eine weitere Vereinfachung im Zusammenhang mit dem Übergang in Beschäftigung: Denn bei der Aufnahme eines neuen Arbeitsverhältnisses ist nach derzeitiger Rechtslage die bisherige Entscheidung aufzuheben, weil es in aller Regel nicht gelingt, den Lohnzufluss im ersten Arbeitsmonat abzubilden und es deshalb zu Überzahlungen kommt, die wiederum zurückgefordert werden müssen.

6. Saldierung von Nachzahlungen und Erstattungen, § 50 SGB X

In Rückforderungsverfahren ist die Saldierung von Monaten mit Nachzahlungen und Erstattungen im Bewilligungszeitraum nicht möglich. Dies hat zur Folge, dass die kompletten überzahlten Leistungen erstattet werden und die Nachzahlungen ebenfalls komplett ausgekehrt werden müssen. Die Erstattung durch den Leistungsberechtigten ist oft schwierig und kann z. B. bei hohen Erstattungsbeiträgen oft nicht realisiert werden. Bei einer Saldierung wäre die Erstattungssumme von Anfang an geringer. Aus diesem Grunde sollte in § 50 SGB X eine Saldierungsvorschrift nach dem Vorbild des § 41a Abs. 6 SGB II vorgesehen werden.

7. Rechtssichere KdU-Konzepte, § 22 Abs. 1 SGB II

Großes Vereinfachungspotenzial sehen wir im Bereich der Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU). Das Bundessozialgericht (BSG) hat zum unbestimmten Rechtsbegriff der Angemessenheit der Aufwendungen gemäß § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II detaillierte Vorgaben zur Ausfüllung aufgestellt und dabei die Erstellung schlüssiger Konzepte durch den zuständigen kommunalen Träger gefordert. Die Vorgaben des BSG sind in der Praxis nur mit großem Aufwand umsetzbar, erweisen sich als streitanfällig und führen infolge einer sehr

uneinheitlichen Rechtsprechung insbesondere der Landessozialgerichte zu Rechtsunsicherheit. Diese Situation muss im Interesse der SGB II-Träger wie der Leistungsempfänger im Wege einer gesetzlichen Neuregelung möglichst rasch verbessert werden.

Der Deutsche Landkreistag verspricht sich von einer gesetzlichen Neuregelung eine einfachere Handhabung durch die Jobcenter (und die Sozialämter), eine geringere Streitanfälligkeit sowie einen klareren Rahmen, in dem gerichtliche Überprüfungen kommunaler Berechnungen stattfinden. Dies beinhaltet vor allem Konkretisierungen zum Berechnungsverfahren sowie zur Methodik der Datenanalyse. Dabei ist entscheidend, die Verfügbarmachung der in Betracht kommenden Datenquellen zu verbessern, da gerade in Landkreisen mit kleinen Städten und Gemeinden und dementsprechend geringer Stichprobengröße eine wesentliche Schwierigkeit darin besteht, den Wohnungsmarkt valide und gerichtsfest abzubilden.

8. Verrechnung von Rückzahlungen und Guthaben, § 22 Abs. 3 SGB II

Nach § 22 Abs. 3 SGB II mindern Rückzahlungen und Guthaben, die dem Bedarf für Unterkunft und Heizung zuzuordnen sind, die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung nach dem Monat der Rückzahlung oder der Gutschrift. Das Jobcenter erfährt nur selten so rechtzeitig von Gutschriften oder Rückzahlungen, dass eine Minderung im nächsten Monat noch erfolgen kann. Die geltende Regelung führt häufig zu einem aufwendigen Aufhebungs- und Erstattungsverfahren.

§ 22 Abs. 3 SGB II sollte daher durch eine Regelung ersetzt werden, die es den Jobcentern ermöglicht, Gutschriften und Rückzahlungen an den Leistungsberechtigten bei der nächsten Zahlung von Unterkunfts- und Heizkosten vom Bedarf abzuziehen. In diesem Zusammenhang ist klarzustellen, dass die Rückzahlungen und Guthaben nicht

die Aufwendungen, sondern den Bedarf für Unterkunft und Heizung mindern.

Außerdem sprechen wir uns für eine Regelung aus, wonach Guthaben, die höher als die KdU eines Monats sind, auch auf die Folgemonate aufgeteilt und mit den KdU der Folgemonate verrechnet werden können.

9. Zahlung von KdU an den Vermieter, § 22 Abs. 7 SGB II

Es sollte ermöglicht werden, dass die KdU **generell** auch an den Vermieter ausgezahlt werden **können**. Dadurch würde für die Vermieter ein Anreiz geschaffen, Wohnungen an SGB II-Leistungsempfänger zu vermieten. Auch käme es auf diese Weise nicht mehr zum Verlust der Wohnung infolge unterbliebener Mietzahlungen seitens des Mieters. Eine Zahlung der KdU direkt an den Vermieter ist nach § 22 Abs. 7 SGB II derzeit nur in eng begrenzten Fällen möglich.

10. Präzisierung bei den Mitwirkungspflichten, § 5 Abs. 3 SGB II

Wirkt ein Antragsteller in einem Antragsverfahren auf vorrangige Sozialleistungen bei einem anderen Leistungsträger nicht mit und versagt/entzieht der andere Leistungsträger deshalb nach § 66 SGB I, sind die SGB II-Leistungen so lange ebenfalls zu versagen/entziehen, bis die Mitwirkung beim anderen Träger nachgeholt wurde. Nicht anwendbar ist diese Vorschrift z. B. bei der Beantragung von Unterhaltsvorschuss: Hier wird bei fehlender Mitwirkung nach § 1 Abs. 3 UVG abgelehnt und damit gerade nicht entzogen oder versagt. Entsprechend verhält es sich beim Arbeitslosengeld (bei fehlender persönlicher Arbeitslosmeldung wird ebenfalls nach § 137 Abs. 1 i. V. m. § 141 SGB III abgelehnt). Da hier eine Ablehnung und keine Versagung/Entziehung nach § 66 SGB I erfolgt, tritt die Rechtsfolge der Versagung/Entziehung von SGB II-Leistungen nicht ein.

§ 5 Abs. 3 S. 3 bis 5 SGB II ist insoweit anzupassen, als nicht nur die Versagung/Entziehung nach § 66 SGB I, sondern auch eine Ablehnung des anderen Leistungsträgers aufgrund der Nichterfüllung der im dortigen Gesetz festgelegten Mitwirkungspflichten zu der Rechtsfolge der Versagung/Entziehung der SGB II-Leistungen führt.

11. Gesundheitliche Bedarfe dem SGB V zuordnen, § 24 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 SGB II

Nach § 24 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 SGB II werden gesonderte Bedarfe für die Anschaffung und Reparaturen von orthopädischen Schuhen, Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen sowie die Miete von therapeutischen Geräten erbracht. Die Regelung führt immer wieder zu Rechtsstreitigkeiten von Jobcentern und Leistungsberechtigten. Da es sich um Bedarfe für Gesundheitsleistungen handelt, sollten diese sowie weitere gesundheitliche Bedarfe wie Sehhilfen dem SGB V zugeordnet werden.

12. Einheitliches Sanktionsinstrumentarium, §§ 31 ff. SGB II

Im Bereich der Sanktionsregelungen hält der Deutsche Landkreistag eine Streichung der Sonderregelungen für unter 25-Jährige für notwendig. Die Unterscheidung zwischen den Altersgruppen wird im Rahmen der Übergangsregelung nach dem Sanktionsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5.11.2019 aktuell nicht mehr vorgenommen. Dies sollte im Zuge einer gesetzlichen Neuregelung der §§ 31 ff. SGB II gesetzlich festgeschrieben werden.

13. Rückforderungen optimieren, §§ 38, 39 SGB II

Nach § 38 Abs. 1 SGB II wird vermutet, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte bevollmächtigt sind, Leistungen auch für die in der Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen zu beantragen und

entgegenzunehmen. Dies gilt nicht für Rückforderungen. Die Regelung sollte deshalb auf die Vertretung im Falle von Rückforderungen erstreckt werden. Die Konzentration auf nur noch einen Rückforderungsbescheid pro Bedarfsgemeinschaft würde eine Arbeiterleichterung darstellen und für die Leistungsberechtigten transparenter sein.

Weiterhin ist im Gegensatz zur Aufhebung der Leistungsbewilligung nach §§ 45, 48 SGB X für die sofortige Vollziehbarkeit der Rückforderungsentscheidung nach § 50 SGB X die Anordnung der sofortigen Vollziehung gem. § 86a Abs. 2 Nr. 5 SGG erforderlich. Dazu bedarf es einer detaillierten Einzelfallprüfung, was hohen Verwaltungsaufwand nach sich zieht. Auch Widerspruch und Anfechtungsklage gegen eine Aufrechnungsentscheidung nach § 43 SGB II entfalten aufschiebende Wirkung und werden derzeit nicht von § 39 SGB II erfasst. Daher sollten Widerspruch und Anfechtungsklage hinsichtlich der Rückforderungsentscheidung nach § 50 SGB X sowie der Aufrechnungsentscheidung nach § 43 SGB II keine aufschiebende Wirkung entfalten und eine diesbezügliche Ergänzung in § 39 SGB II erfolgen.

14. Überprüfungsanträge nur noch bis zu einem Jahr, § 40 Abs. 1 SGB II

§ 40 Abs. 1 Nr. 2 SGB II regelt, dass anstelle des Zeitraumes von vier Jahren nach § 44 Abs. 4 S. 1 SGB X ein Zeitraum von einem Jahr tritt. Für Rückforderungen mit den damit verbundenen Erstattungsverfahren gilt weiterhin die Überprüfungsfrist von vier Jahren. Das Jobcenter muss daher bei einem Antrag nach § 44 SGB X nicht nur die Leistungen des letzten Jahres prüfen, sondern auch die Rückforderungen der letzten vier Jahre.

Die Rückforderungsverfahren sollten deshalb im Interesse der Rechtsvereinfachung bezüglich des Überprüfungszeitraumes von einem Jahr in § 40 Abs. 1 SGB II aufgenommen werden. Der gesamte Verwaltungsvorgang muss dann nur ein Jahr rückwirkend geprüft werden. Damit besteht nach einem Jahr Rechtssicherheit.

Beschluss des Präsidiums
des Deutschen Landkreistages vom 23.3.2021